



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL-4112-01-01/2012; S/12/001

Olsztyn, dnia lipca 2012 r.

Pan
Henryk Mroziński
Burmistrz
Miasta Braniewa

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Urzędzie Miasta Braniewa („Urząd”) kontrolę przygotowania i realizacji przez Gminę Miasta Braniewa („Gmina”) inwestycji pn. „Budowa kompleksu rekreacyjno - rehabilitacyjnego ZDROWE BRANIEWO - budowa krytej pływalni w Braniewie” („inwestycja”).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 18 maja 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, stosownie do art. 60² ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przygotowanie ww. inwestycji do realizacji, które miało niekorzystny wpływ na przebieg procesu inwestycyjnego, w tym m.in. wydłużenie o pięć miesięcy terminu jej zakończenia. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- dokonaniu odbioru dokumentacji budowlano-wykonawczej inwestycji mimo, że nie zawierała ona wszystkich wymaganych umową elementów projektu wykonawczego (tj. m.in. rysunków konstrukcyjnych elementów nośnych oraz sposobu ich zbrojenia) i wypłaceniu projektantowi wynagrodzenia w pełnej wysokości,
- nieuzupełnieniu oraz niedostosowaniu dokumentacji projektowej do obowiązujących przepisów przed wszczęciem postępowania przetargowego na roboty budowlane,
- nienależytem zabezpieczeniu interesów Gminy w umowie z wykonawcą robót budowlanych, co skutkowało brakiem możliwości dochodzenia kar umownych, w sytuacji nie wykonania przez niego w wymaganym terminie pełnego zakresu robót objętego dokumentacją projektową i specyfikacją istotnych warunków zamówienia (siwz),
- udzieleniu w trybie z wolnej ręki zamówienia na roboty dodatkowe obejmujące zaprojektowanie i wykonanie drenażu opaskowego obiektu basenu, w sytuacji gdy nie były spełnione wszystkie przesłanki określone w art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ („ustawa Pzp”),

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² W dniu 2 czerwca 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o NIK, wprowadzona ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.), jednakże na mocy art. 2 ustawy nowelizującej, do postępowań niezakończonych sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego do dnia wejścia w życie zmienionych przepisów, stosuje się przepisy dotychczasowe.

- nieegzekwowaniu od projektanta obowiązku należytego wywiązywania się z powierzonego nadzoru autorskiego,
- niewyegzekwowaniu od wykonawcy robót budowlanych usunięcia części usterek wybudowanego obiektu, jak również kar umownych z tytułu opóźnień w ich usuwaniu.

Pozytywnie ocenić należy natomiast uzyskanie przez Gminę założonego efektu rzeczowego, tj. wybudowanie krytej pływalni oraz pozyskanie na realizację tej inwestycji dofinansowania w kwocie 9.946.973,18 zł (56,31% ogółu kosztów realizacji inwestycji) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 („EFRR RPO Warmia i Mazury”) na podstawie umowy z 23 lipca 2009 r. zawartej z Województwem Warmińsko-Mazurskim.

1. Wykonawców projektu budowlanego i wykonawczego krytej pływalni, robót budowlanych oraz inwestora zastępczego wyłoniono w wymaganym ustawą Pzp trybie, tj. w przetargu nieograniczonym. W dwóch z trzech przeprowadzonych przez Urząd postępowań stwierdzono jednak nieprawidłowości. W postępowaniu o udzielenie zamówienia na dokumentację projektową Pan Burmistrz nie złożył bowiem oświadczenia, wymaganego art. 20 ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁴. W postępowaniu dotyczącym natomiast wyboru wykonawcy robót budowlanych:

- niezgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Pzp ustalono wartość szacunkową zamówienia, gdyż dokonano tego 12 miesięcy przed wszczęciem postępowania, mimo że, powinno to nastąpić nie wcześniej niż sześć miesięcy przed tym terminem,
- nie wyegzekwowano od jednego z członków komisji przetargowej, nie będącego pracownikiem Urzędu, złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp.

2. Przygotowując realizację inwestycji Gmina zapewniła m.in. sporządzenie Studium wykonalności (co umożliwiło uzyskanie dofinansowania inwestycji ze środków „EFRR RPO Warmia i Mazury”) oraz dokumentacji projektowej, która zatwierdzona została decyzją Starosty Braniewskiego z dnia 25 lutego 2005 r. o pozwoleniu na budowę. Dokumentacja ta nie była jednak kompletna. Projekt budowlany wykonawczy, zlecony projektantowi umową z 31 marca 2004 r., nie zawierał bowiem, istotnych dla realizacji inwestycji rysunków konstrukcyjnych m.in. płyty basenu rekreacyjnego i elementów nośnych (belek i słupów), a także rysunków zbrojenia – m.in. stropów wszystkich kondygnacji, trybun, klatek schodowych, szybu windy i niecki rekreacyjnej. Pomimo tych braków została ona odebrana przez Urząd, zaś projektantowi wypłacono wynagrodzenie w pełnej wysokości. Przyczyną tego było nieprzeprowadzenie przez pracownika Urzędu analizy zawartości otrzymanej dokumentacji na etapie jej odbioru, mimo że taki obowiązek wynikał z powierzonych mu czynności.

Przystępując w 2009 r. do przeprowadzenia postępowania przetargowego zmierzającego do wyboru wykonawcy robót budowlanych Urząd miał wiedzę, że ww. dokumentacja jest niekompletna oraz niedostosowana do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych. Informował bowiem o tym inwestor zastępczy. Mimo to, nie podjęto wówczas działań mających na celu wyegzekwowanie od projektanta jej uzupełnienia oraz uaktualnienia. Zaniechanie to miało wpływ na terminowość realizacji robót budowlanych, a także przyczyniło się do przesunięcia pierwotnie ustalonego terminu zakończenia inwestycji o 5 miesięcy. Dopiero bowiem na etapie realizacji robót budowlanych, uzupełniono brakujące rysunki wykonawcze oraz sporządzono projekt zamienny, który zatwierdzony został przez Starostę Braniewskiego w decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

Wprawdzie w trakcie realizacji inwestycji, na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁵, zmianie uległy m.in. wymogi dotyczące zwiększenia klasy odporności przeciwpożarowej drzwi oraz klatki schodowej, jednakże należy zauważyć, że okoliczności w postaci braku rysunków wykonawczych oraz zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych⁶ (dotyczące ukształtowania terenu), były znane zamawiającemu jeszcze przed udzieleniem zamówienia na roboty budowlane.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 109, poz. 719 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 124, poz. 1030

Zdaniem NIK, należało wówczas uzupełnić projekt o brakujące elementy i dostosować go do obowiązujących przepisów.

3. Budowę basenu rozpoczęto 24 lutego 2007 r. na podstawie decyzji Starosty Braniewskiego wydanej 25 lutego 2005 r. Były to prace przygotowawcze związane z zagospodarowaniem terenu, które Gmina realizowała we własnym zakresie. Od dnia 8 lutego 2010 r. roboty budowlane prowadził natomiast wykonawca wybrany w trybie przetargu nieograniczonego (konsorcjum z liderem PBO „EKOBUD” Sp. z o.o. w Ostródzie). Kierownicy budowy i robót oraz powołani przez inwestora zastępczego inspektorzy nadzoru inwestorskiego posiadali wymagane kwalifikacje i uprawnienia budowlane, a także stosownie do wymogów art. 12 ust. 2 i 7 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷, byli członkami właściwych izb samorządu zawodowego.

W trakcie realizacji inwestycji Pan Burmistrz udzielił zamówień dotyczących: nadzoru autorskiego, oraz robót dodatkowych w zakresie wykonania drenażu opaskowego.

W dniu 5 października 2010 r. zlecono projektantowi sprawowanie (od lipca 2010 r.) nadzoru autorskiego za wynagrodzeniem w kwocie 30.500,00 zł, obejmującego m.in. kontrolę zgodności realizacji inwestycji z projektem oraz nanoszenie w dokumentacji projektowej rozwiązań zamiennych. Podkreślić należy jednak, że już w umowie z 31 marca 2004 r. dotyczącej opracowania dokumentacji projektowej Gmina zobowiązała projektanta do pełnienia takiego nadzoru w ramach określonego w niej wynagrodzenia. Zdaniem NIK, nie zachodziła zatem konieczność zlecenia nadzoru autorskiego za dodatkowym wynagrodzeniem, a wydatkowanie w tym przypadku środków finansowych naruszało wymogi art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób oszczędny.

Z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp w dniu 14 października 2010 r. zlecono wykonawcy robót budowlanych w trybie z wolnej ręki zaprojektowanie i budowę drenażu opaskowego budynku pływalni za kwotę 91.500,00 zł. Kontrola wykazała bowiem, że nie zostały spełnione wszystkie, określone w tym przepisie przesłanki umożliwiające udzielenie zamówienia w tym trybie. Roboty te były wprawdzie niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego, jednakże konieczność ich wykonania nie wynikała z sytuacji niemożliwej do przewidzenia. Fakt występowania na terenie inwestycji płytkiego poziomu i wysięków wód gruntowych, mogących powodować ich napływ do wykopów, znany był zamawiającemu już na etapie poprzedzającym udzielenie zamówienia podstawowego. Został on bowiem wskazany w opinii geotechnicznej, stanowiącej element dokumentacji projektowej, sporządzonej w 2004 r.

W aneksie z 7 lutego 2011 r. dokonano zmiany zakresu rzeczowego zamówienia określonego w umowie z 2 lutego 2010 r. o roboty budowlane. Przewidziano w nim bowiem wykonanie robót na podstawie dokumentacji projektowej zamiennej, zatwierdzonej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w styczniu 2011 r. (dostosowującej projekt do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych). W dokumentacji tej wprowadzono ogółem 36 zmian w stosunku do zakresu robót przewidzianego projektem budowlanym sporządzonym na etapie przygotowania inwestycji. Zmiany te nie wpłynęły jednak na zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy. W 17 przypadkach dotyczyły one bowiem wykonania nieprzewidzianych pierwotnie robót (m.in. wykonanie dodatkowych: ścianek szczelnych i ścianek z gazonów, ścian klatek schodowych, drzwi i elementów instalacji wentylacyjnej, balustrady i pochwyty), w 14 zastosowania innych rozwiązań, materiałów budowlanych i stolarki (m.in. zmiana: typu stolarki drzwiowej, materiałów budowlanych – np. cegły na luksfery i sklejki na blachę trapezową), a w pięciu pozostałych ograniczenia zakresu robót dotyczących m.in. wykonania drogi i chodników oraz murów oporowych. Dokonane zmiany dotyczyły kwoty 2.422.000,95 zł, co stanowiło 14,04 % wartości zamówienia udzielonego umową z 2 lutego 2010 r. NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy Pzp zakazuje się zmiany istotnych postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w siwz oraz określił warunki takiej zmiany. W ogłoszeniu o zamówieniu, jak również w siwz nie przewidziano możliwości dokonania tego rodzaju zmian. Według siwz zmiana postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty mogła bowiem dotyczyć zmiany: wynagrodzenia, terminu zakończenia robót, a także materiałów wykończeniowych, urządzeń i wyposażenia.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Wykonawca robót poczynawszy od lutego 2010 r. wielokrotnie, za pośrednictwem inwestora zastępczego, informował Urząd o brakach w dokumentacji projektowej wykonawczej dotyczących rozwiązań i rysunków konstrukcyjnych, opieszałości projektanta w ich uzupełnianiu, a także związanym z tym zagrożeniem niedotrzymania terminu umownego wykonania robót. Braki te w pełnym zakresie zostały uzupełnione przez projektanta dopiero w listopadzie 2010 r. Zdaniem NIK, wynikało to z nienależytego egzekwowania przez Gminę od projektanta obowiązków wynikających z umowy o nadzór autorski z 5 października 2010 r., który był faktycznie pełniony od lipca 2010 r. Pomimo wskazywanych przez inwestora zastępczego w raportach miesięcznych z przebiegu realizacji inwestycji, przypadków opieszałości projektanta, Urząd nie podjął wobec niego działań dyscyplinujących. Zauważyć należy, że w umowie o nadzór autorski przewidziano m.in. możliwość zastosowania kar umownych za opóźnienie w wykonywaniu czynności nadzoru autorskiego.

Pomimo upływu z dniem 15 listopada 2010 r. pierwotnego terminu zakończenia realizacji przedmiotu umowy, roboty budowlane pozostawały niezakończone, a poziom ich zawansowania nie przekraczał 77,00 % (stan na 25 listopada 2010 r.). Aneksiem z 7 lutego 2011 r. przedłużono termin realizacji zadania do dnia 15 kwietnia 2011 r., co uzasadniono koniecznością aktualizacji dokumentacji projektowej do wymogów obowiązujących przepisów prawa budowlanego i przeciwpożarowych oraz długim czasem przygotowywania przez biuro projektowe uaktualnionych projektów i projektów wykonawczych, co wymagało m.in. ograniczenia tempa robót. Podkreślenia wymaga, że zamawiający, stosownie do art. 144 ust. 1 ustawy Pzp, możliwość dokonania zmiany terminu wykonania umowy przewidział w siwz oraz określił warunki tej zmiany.

Pomimo wydłużenia terminu realizacji umowy do dnia 15 kwietnia 2011 r. wykonawca w tym terminie nie zrealizował robót budowlanych w pełnym zakresie wynikającym z projektu i siwz. Nie zostały bowiem wykonane w całości roboty w zakresie: utwardzenia dróg wewnętrznych i parkingów oraz wykonania ogrodzenia, trawników i nasadzeń. Organ nadzoru budowlanego w dniu 15 kwietnia 2011 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie obiektu pod warunkiem zakończenia tych prac do końca kwietnia 2011 r. Roboty te zakończono 29 kwietnia 2011 r., tj. 14 dni po terminie umownym. NIK zwraca uwagę, że sposób zdefiniowania w umowie o roboty budowlane pojęcia „zakończenia realizacji przedmiotu umowy”, jako daty uzyskania pozwolenia na użytkowanie wybudowanego obiektu, uniemożliwił naliczenie wykonawcy kary umownej za ww. opóźnienie w kwocie 362.225,40 zł.

4. Kontrola wykazała, że usterki stwierdzone w trakcie odbioru końcowego inwestycji, a także podczas przeglądów obiektu pływalni nie były usuwane przez wykonawcę w wyznaczonych terminach (opóźnienia wynosiły od 37 do 71 dni). Część z nich, jak wynika z oględzin przeprowadzonych w toku kontroli NIK, nie została usunięta do dnia zakończenia kontroli. Dotyczyło to m.in. nie działających przycisków alarmowych w pomieszczeniach sauny oraz windy dla osób niepełnosprawnych przy basenie sportowym, a także nie zamontowania drabinki przy basenie rekreacyjnym. W umowie z wykonawcą robót budowlanych z 2 lutego 2010 r. postanowiono m.in., że zapłaci on Gminie karę umowną w wysokości 0,15% wynagrodzenia umownego brutto (17.248.828,68 zł) za każdy dzień opóźnienia po upływie terminu (nie krótszego niż 14 dni) wyznaczonego przez zamawiającego w celu usunięcia wad i usterek stwierdzonych przy odbiorze robót, jak również w okresie gwarancji. Łączna kwota kar za opóźnienia w usunięciu usterek wynikająca z ww. umowy wyniosła 5.562.747,25 zł (tj. aż 32,3% wynagrodzenia określonego w umowie z dnia 2 lutego 2010 r.). Do zakończenia kontroli NIK, nie podjęto jednak działań w celu ich dochodzenia.

5. Na realizację inwestycji w latach 2004-2011 Gmina wydatkowała ogółem 17.981.207,84 zł, przy czym koszty tej inwestycji (po uzyskaniu zwrotu podatku od towarów i usług) wyniosły 17.663.109,74 zł, z czego 7.716.136,56 zł stanowiły środki własne, a 9.946.973,18 zł – dofinansowanie z „EFRR RPO Warmia i Mazury”. Obiekt pływalni wraz z infrastrukturą, zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ został ujęty w ewidencji środków trwałych w kwocie równej poniesionym kosztom, a zarządzanie nim powierzono, powołanemu w tym celu, samorządowemu zakładowi budżetowemu Gminy pn. „Kompleks Rekreacyjno-Rehabilitacyjny Zdrowe Braniewo – Kryta pływalia w Braniewie”.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie wnosi o podjęcie działań zmierzających do:

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

1. Wyegzekwowania od wykonawcy robót budowlanych usunięcia usterek stwierdzonych na obiekcie krytej pływalni.
2. Naliczenia i wyegzekwowania od wykonawcy robót budowlanych kar umownych z tytułu opóźnień w usunięciu usterek.
3. Zapewnienia prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz udzielania tych zamówień w sposób zgodny z wymogami ustawy Pzp.
4. Rzetelnego przygotowywania inwestycji budowlanych do realizacji m.in. poprzez zapewnienie kompletnych i aktualnych dokumentacji projektowych.
5. Wyegzekwowania zwrotu wypłaconego projektantowi wynagrodzenia w części dotyczącej nadzoru autorskiego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem